



Handreiking: Gedragskader sectorplannen

15 juli 2022; RIVM Corona Gedragsunit

Het beleid van de Rijksoverheid in de bestrijding van de COVID-19-pandemie is gericht op 1) sociaaleconomische vitaliteit en continuïteit en 2) toegankelijk houden van de zorg voor iedereen. In de Kamerbrief d.d. 1 april 2022 geeft het kabinet aan om samen met de sectoren te willen komen tot goede sectorale plannen voor preventieve maatregelen¹. Het nauw betrekken van sectoren bij deze plannen is in lijn met wat sectoren vragen² en waarvan burgers het nut zien³; hoewel de grote meerderheid van de burgers wel denkt dat het uiteindelijk de overheid is – en niet de sectoren – die moet bepalen welke maatregelen op welk moment genomen worden^{2,4}.

Het betrekken van sectoren wordt als belangrijk gezien omdat de organisaties veel ervaring hebben opgedaan met wat haalbaar is in hun setting, en welke maatregelen en beleid juist negatieve effecten hebben¹. Als de sectoren effectieve plannen maken op basis van deze inzichten, zou dat in theorie tot hoger en duurzamer draagvlak en effectiever beleid kunnen leiden. Recent is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de sectorale plannen leidend zullen zijn (13 juni 2022)⁵.

Het maken en in de praktijk brengen van effectieve, acceptabele en eerlijke plannen voor alle sectoren in Nederland om oplevingen van het virus het hoofd te bieden, is ook vanuit gedragsperspectief een grote uitdaging. Immers, alle sectoren moeten een gedegen plan ontwikkelen, alle organisaties die tot een sector behoren moeten die plannen uitvoeren wanneer daar volgens experts/het kabinet aanleiding voor is en de plannen moeten voldoende effectief zijn in het veranderen van het gedrag van medewerkers, leerlingen/studenten of cliënten om de opleving te kunnen keren.

Vanuit gedragsperspectief zijn de sectorplannen in principe implementatieplannen van wat een set aan zo effectief mogelijke gedragsinterventies op het niveau van burgers moet zijn. De RIVM Gedragsunit heeft een kader gemaakt op basis van wetenschappelijke literatuur en input van experts dat in dit document staat toegelicht.

Het kader dat in tabel 1 is beschreven is generiek en beschrijft belangrijke randvoorwaarden waaraan een implementatieplan zou moeten voldoen. Als de sectorplannen daaraan voldoen wil dat niet zonder meer zeggen dat de plannen op een effectieve manier het gewenste gedrag ondersteunen. Dit hangt af van de mate waarin de gekozen maatregelen (voldoende) effectief zijn, organisaties het plan ondersteunen en uitvoeren, en erin slagen preventiegedrag van medewerkers en burgers in hun setting te veranderen. Maar de kans van slagen is naar verwachting wel groter indien sectorplannen voldoen aan dit kader.

Het 'Gedragskader Sectorplannen' kan gebruikt worden door sectoren en de overheid om bij het ontwikkelen van de sectorplannen systematisch belangrijke aandachtspunten voor implementatie na te lopen.

¹ Brief van de ministers van VWS en SZW van 1 april 2022, 3325968-1025287-PDC19, [Kamerbrief over langetermijnstrategie COVID-19](#)

² [Met professionals in gesprek over COVID-19 in de toekomst](#) (4 april 2022)

³ www.rivm.nl/gedragsonderzoek/maatregelen-welbevinden/communicatie-en-vertouwen

⁴ [De langetermijnaanpak van het coronabeleid: voorkeur van burgers en het maatschappelijk middenveld](#) (30 maart 2022)

⁵ Brief van de ministers van VWS, SZW en EZK van 13 juni 2022, 3362704-1028679-PDC19, [Kamerbrief met nadere uitwerking langetermijnaanpak COVID-19](#)

RIVM

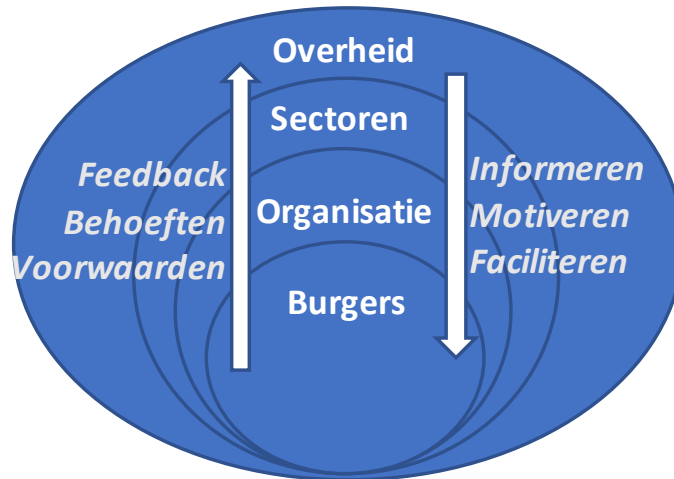
A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

T 030 274 91 11
info@rivm.nl

Principes die onder het 'Gedragskader Sectorplannen' liggen

Het Gedragskader is gebaseerd op de volgende zes principes. Het lezen van deze principes kan helpen bij de toepassing van het kader.

1. Er is sprake van een hiërarchische gelaagdheid in de organisatiestructuur (zie figuur 1): de Rijksoverheid, dan sectoren, individuele organisaties (sectorleden, zoals een school of een café) en burgers (zoals medewerkers, leerlingen of klanten). Op elk niveau speelt gedragsverandering een belangrijke rol om tot succesvolle sectorplannen en uitvoering daarvan te komen.
2. Om tot gedragsverandering te komen, dient op elk niveau aan drie voorwaarden te worden voldaan: de stakeholders die moeten handelen (de sectoren, organisaties, of burgers) moeten de **motivatie**, de **capaciteiten**, en de **mogelijkheden** hebben om het gedrag uit te voeren.
3. De rol van hogere niveaus in de organisatiestructuur is om de lagere niveaus waar nodig ondersteuning te bieden gericht op motivatie, capaciteiten en mogelijkheden om hun rol te vervullen. Dit kan geboden worden door bijvoorbeeld informatie, middelen en voorzieningen, regelgeving, training of begeleiding. De rol van de lagere niveaus is om aan de hogere niveaus kenbaar te maken wat zij nodig hebben (randvoorwaarden). Dit vereist continue communicatie tussen de verschillende niveaus en eventuele inzet van aanvullende expertise of tussenpersonen daar waar men niet de capaciteit in huis heeft om adequate ondersteuning te bieden.
4. Om behoeften goed in kaart te brengen en effectieve ondersteuning en communicatie te bieden, kan aanvullend onderzoek (behoefteanalyse of 'needs assessment') en consultatie van experts en literatuur (typen effectieve gedragsinterventies) nodig zijn.
5. Gedrag en gedragsverandering worden beïnvloed door de (maatschappelijke, sociale, persoonlijke) context. Er is mede daarom ook geen 'one size fits all'-plan mogelijk. Binnen sectoren zullen verschillende (typen) organisaties verschillende aandachtspunten hebben; en binnen organisaties geldt dat voor verschillende doelgroepen. Voor draagvlak van de sectorplannen is het van belang om hiermee in de informatievoorziening en ondersteuning rekening te houden.
6. Het implementeren van de sectorplannen is een dynamisch proces, dat aangepast moet kunnen worden als de omstandigheden daarnaar vragen. Dit kan zijn om pijnpunten uit de plannen te halen, als blijkt dat de plannen onvoldoende effectief zijn, of dat organisaties een efficiëntere aanpak bedenken.



Motivatie, capaciteiten en mogelijkheden hebben een verschillende betekenis op verschillende organisatieniveaus, omdat de rollen en belangen verschillen. Deze rollen en belangen moeten voor een effectief plan goed in kaart gebracht worden, bij aanvang en over de tijd.

- Op niveau sectoren: voor het uitwerken en implementeren van de sectorplannen is motivatie nodig (bijv. dat sectoren absoluut sluitingen willen voorkomen en dat ze weten dat hun plannen hierbij in principe leidend zijn), moeten sectoren de capaciteiten hebben (bijv. om draagvlak te creëren binnen de sector en om organisaties te kunnen ondersteunen bij de uitvoering van de plannen), en de mogelijkheden hebben (bijv. beschikbaarheid over de informatie, mensen en middelen om effectieve maatregelen en interventies te selecteren, draagvlak onder hun leden te creëren, en organisaties te adviseren en steunen bij uitvoer van de plannen).
- Op niveau organisaties: voor het uitvoeren van de plannen is motivatie nodig (bijv. geloven dat hun sectorplan proportioneel is en dat andere organisaties binnen en buiten hun sector ook hun verantwoordelijkheid nemen), moeten organisaties de capaciteit hebben (bijv. de kennis en vaardigheden om de sectorplannen ten uitvoer te brengen en onderwijl het welzijn van hun medewerkers, leerlingen of cliënten te borgen) en men dient de mogelijkheden te hebben (bijv. de financiële en logistieke middelen om minder klanten te hebben of goede ventilatie aan te brengen).
- Op niveau burgers: voor het naleven van maatregelen is motivatie nodig (bijv. het nut van de maatregelen begrijpen, zien dat anderen het ook doen), capaciteit (bijv. men heeft de kennis en vaardigheden om de maatregelen op de juiste manier na te leven), en men moet de mogelijkheden hebben (bijv. een plek om handen te wassen, gratis zelftesten of mondkapjes krijgen, of thuis kunnen werken).

Tezamen leiden de bovenstaande zes principes tot de volgende vragen waarop de sectorplannen bekeken kunnen worden. Daarnaast wordt er ook een aantal dilemma's en randvoorwaarden genoemd waarop centrale regie nodig lijkt.

Onderdeel	Vraag
<i>Niveau: algemeen</i>	
Indicatoren	<p>Is concreet beschreven welke indicatoren als valide worden gezien, op basis waarvan besloten kan worden om maatregelen op te schalen?</p> <p>Als sectoren zelf geen indicatoren benoemen maar het inschatten van de noodzaak van maatregelen bij experts (zoals response team of OMT) en/of het kabinet laten: staat dit concreet in de sectorplannen benoemd?</p>
Maatregelen	<p>Is concreet beschreven welke maatregelen in welke situatie de voorkeur hebben van de sectoren en hun organisaties?</p> <p><i>Toelichting: zijn de maatregelen voldoende concreet om te zien wie wat precies moet doen in welke situatie?</i></p>
Draagvlak	<p>Is beschreven in welke mate leden van de sector achter het sectorplan staan? Indien draagvlak onder de organisaties laag is, worden er concrete randvoorwaarden en/of specifieke behoeften aangegeven waaraan voldaan moet worden om dat draagvlak te realiseren?</p>

Onderdeel	Vraag
<i>Niveau: sectoren, wat zij nodig hebben om de sectorplannen in te voeren en organisaties te motiveren en ondersteunen deze te implementeren wanneer dit nodig is.</i>	
Randvoorwaarden	<p>Is concreet beschreven wat sectoren in welke situatie nodig hebben van de overheden om effectief de sectorplannen naar de organisaties te kunnen communiceren, uitvoering te ondersteunen, en indien nodig en wenselijk te handhaven? En is die behoefte onderbouwd (bijv. om probleem x op te lossen is y nodig)?</p> <p><i>Toelichting: denk aan bijv. kennis, tools, ondersteuning, middelen, regelgeving</i></p>

Ondersteuning: Communicatie en Context	<p>Is concreet beschreven hoe sectoren de organisaties zelf middels bijv. informatie, middelen en voorzieningen, regelgeving, training of begeleiding gaan motiveren en faciliteren om de sectorplannen te implementeren? Is er onderbouwing voor de logica van die interventies (om x te bereiken wordt y gedaan) en de effectiviteit daarvan?</p> <p><i>Toelichting: bij het selecteren van effectieve methoden kan gebruik worden gemaakt van bewijs in de sector uit voorgaande fases van de pandemie, input van gedragsexperts, de wetenschappelijke literatuur, etc.</i></p>
Leren en verbeteren	<p>Is concreet beschreven hoe uitvoering van de sectorplannen bij de organisaties gemonitord gaat worden om, als nodig, de plannen, communicatie of ondersteuning aan te passen?</p> <p><i>Toelichting: dit vraagt om regelmatige check-ins bij organisaties en de capaciteit om organisaties te ondersteunen. Hoe is dit ingeregeld?</i></p>
Controle	<p>Is concreet beschreven hoe er omgegaan wordt met de situatie waarin een deel van de organisaties binnen een sector zich niet aan de sectorplannen houdt?</p> <p><i>Toelichting: ziet de sector hier een rol voor zichzelf of wordt dit als rol voor de overheid gezien (als randvoorwaarde)?</i></p>
Negatieve neveneffecten	<p>Is concreet beschreven hoe eventuele negatieve neveneffecten voor ondernemers/organisaties worden gemonitord en opgevangen (met name relevant bij striktere maatregelen)?</p> <p><i>Toelichting: dit kan betrekking hebben op het financieel of mentaal welzijn van organisaties en de mensen die daar werken.</i></p>

Onderdeel	Vraag
	<p><i>Niveau: organisaties, wat zij nodig hebben om de sectorplannen uit te voeren, en medewerkers, leerlingen en cliënten te motiveren en ondersteunen de maatregelen na te leven.</i></p>
Randvoorwaarden	<p>Is concreet beschreven wat organisaties binnen de sector (zoals scholen, sportscholen, culturele instellingen) in welke situatie nodig hebben van de sector of overheden, om effectief de maatregelen naar de medewerkers, leerlingen, of cliënten te kunnen communiceren, naleving te ondersteunen, en indien nodig en wenselijk te handhaven?</p> <p><i>Toelichting: denk aan bijv. kennis, tools, ondersteuning, middelen, regelgeving</i></p>

Ondersteuning: Communicatie en Context	<p>Is concreet beschreven hoe organisaties middels communicatie, voorzieningen of andere aanpassingen in de context, hun medewerkers, leerlingen en/of cliënten gaan motiveren en faciliteren de maatregelen na te leven? Is er onderbouwing voor de logica van die interventies (om x te bereiken wordt y gedaan) en de effectiviteit daarvan?</p> <p><i>Toelichting: bij het selecteren van effectieve methoden kan gebruik worden gemaakt van bewijs in de sector uit voorgaande fases van de pandemie, input van gedragsexperts, de wetenschappelijke literatuur, etc.</i></p>
Leren en verbeteren	<p>Is concreet beschreven hoe naleving van de maatregelen gemonitord gaat worden om als nodig de maatregelen, communicatie of context aan te passen?</p> <p><i>Toelichting: dit kan zijn dat er periodiek wordt gekeken of mensen zich wel aan de maatregelen houden, waarom niet, en dat daar dan naar gehandeld zal worden door betere inzet communicatie en middelen.</i></p>
Controle	<p>Is concreet beschreven hoe er omgegaan wordt met de situatie waarin een deel van de medewerkers, leerlingen of cliënten zich niet aan de maatregelen houdt?</p> <p><i>Toelichting: ziet de organisatie hier een rol voor zichzelf of wordt dit als rol van de sector of de overheid gezien (als randvoorwaarde)?</i></p>
Negatieve neveneffecten	<p>Is concreet beschreven hoe eventuele negatieve neveneffecten (zoals op welzijn) voor medewerkers, leerlingen of cliënten worden gemonitord en opgevangen (met name relevant bij striktere maatregelen)?</p> <p><i>Toelichting: dit kan betrekking hebben op het fysiek, mentaal, sociaal en financieel welbevinden van werknemers, leerlingen of cliënten.</i></p>

(Sociale) dilemma's en randvoorwaarden die centrale regie vereisen

Bij het opstellen en implementeren van de sectorplannen lijkt een aantal randvoorwaarden en (sociale) dilemma's te vragen om centrale regie. Als daar niet aan wordt voldaan zou dit ten koste kunnen gaan van de motivatie (in verband met ervaren nut en effectiviteit), capaciteiten (de benodigde kennis en vaardigheden) of mogelijkheden. De volgende aspecten zijn daarbij geïdentificeerd.

1. Het geloof dat maatregelen effectief zijn om een opleving het hoofd te bieden, is een belangrijke component bij de motivatie om maatregelen na te leven. Het is voor organisaties dus van belang dat het voor hen plausibel is dat de voorgestelde maatregelen effectief gaan zijn om het virus te remmen.
2. De ervaren distributieve rechtvaardigheid (de eerlijke verdeling van lusten en lasten) hangt waarschijnlijk samen met het draagvlak voor de plannen en de motivatie die in te voeren. Als alle sectoren plannen hebben gemaakt over welke maatregelen in welke situatie in te zetten, kan het zijn dat de zwaarte van die

plannen verschilt tussen sectoren. Ook kunnen zich situaties voordoen waarin een ongelijke verdeling van maatregelen voor alle sectoren tezamen juist efficiënter is (bijv. dat verspreiding remmen met zware maatregelen in één sector maatregelen in de andere kan voorkomen). De kans dat dit gezien wordt als onrechtvaardig door sectoren die meer ingrijpende maatregelen nemen, is aanwezig. Het is raadzaam plannen te hebben om met deze situaties om te gaan en daar afspraken over te maken.

3. Hoewel het aanpassen van plannen en maatregelen aan elke sector wenselijk kan zijn vanuit het perspectief van de sector, kan het ook verwarrend zijn als in allerlei verschillende organisaties (van werk via winkel naar restaurant en dan het theater) verschillende maatregelen en adviezen gelden.
4. Een andere taak die belegd moet worden is de mogelijke handhaving bij niet naleven van maatregelen door sectoren of organisaties binnen die sectoren: gaat de sector dit zelf doen en wanneer is daar een rol weggelegd voor de overheid? Gaat controle en handhaving überhaupt een rol spelen?
5. Ingrijpende maatregelen, met name langdurige, kunnen een grote impact hebben op organisaties en sectoren. Er kan een punt zijn waarop, indien er bijv. geen financiële compensatie of anderszins ondersteuning wordt geboden, de sectoren en organisaties niet meer de mogelijkheid zien om de sectorplannen ten uitvoer te brengen (er wordt dan niet aan de randvoorwaarden voor uitvoering voldaan). Het is raadzaam plannen te hebben om met deze situaties om te gaan en daar afspraken over te maken.

Opstellers

Marijn de Bruin, Ellen Uiters, Floor Kroese

Meelezers

Gerjo Kok (Maastricht University), Marlies Hulscher (Radboud Universitair Medisch Centrum), Marie Claire de Vries